

Classement montagne : critères et procédures applicables aux communes

La redéfinition, l'an dernier, des massifs n'a pas remis en cause le classement des communes en zone de montagne. Alors que l'article originel de la loi du 9 janvier 1985 définissant la montagne ne se trouve que légèrement modifié par la loi relative au développement des territoires ruraux, « PLM » a estimé qu'il n'était pas inutile de rappeler les fondements et les mécanismes de ce zonage dont dépend l'application d'un statut particulier et surtout la conduite d'une politique spécifique...

Critères

Une définition législative inchangée

La loi sur le développement des territoires ruraux devrait laisser intacte la définition de la montagne telle que l'a consacrée la loi montagne de 1985. Quoiqu'il en soit, les communes de montagne restent classées exclusivement en raison de leur altitude et de leur pente.

La zone de montagne est définie par l'article 3 de la loi montagne (n° 85-30 du 9 janvier 1985) comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'aug-

menter de manière générale le coût de tous les travaux. En dépit de la volonté des élus de rajeunir cette définition légale pour afficher une spécificité de la montagne qui aille au-delà de l'agriculture, cette définition reste inchangée, notamment en raison de sa corrélation avec la directive communautaire sur les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN).

Le classement d'une commune, ou d'une partie de commune, en zone de montagne, résulte d'un arrêté ministériel intervenant au terme d'une procédure qui détermine avec précision chacun des handicaps de pente et d'altitude. Les principaux arrêtés de classement montagne sont datés du 6 septembre 1985 et du 28 mai 1997.

Le climat supplanté par l'altitude et la pente

Si les critères d'altitude, de pente et de climat cherchent avant tout à cerner une réalité agricole, c'est qu'historiquement le premier usage du zonage montagne résidait dans le versement de l'ICHN. Néanmoins, de 3845 qu'elles étaient au début des années 60, le nombre des communes métropolitaines de montagne s'élève aujourd'hui à près de 6150.

En pratique, chaque commune ou partie de commune fait l'objet d'un calcul qui prend en

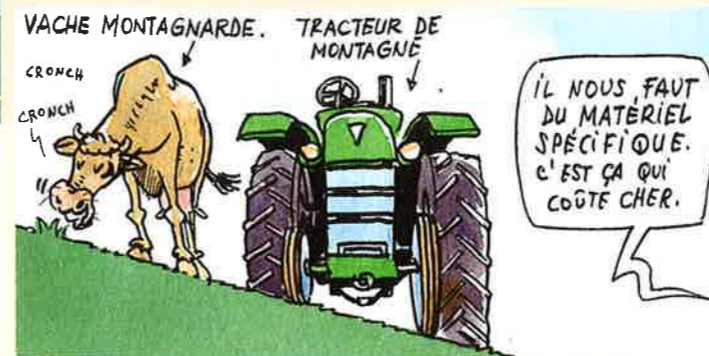


compte l'altitude, la déclivité ou la combinaison des deux, qui aboutit à l'établissement d'une note de handicap. Pour pouvoir bénéficier du classement, la note obtenue doit être supérieure à 2. Le critère moyen d'altitude est 700 m, mais la corrélation affirmée par la loi entre altitude, pente et climat, ramène ce chiffre à 600 m dans les Vosges et le porte à 800 m dans les Alpes du Sud.

Pour bénéficier du classement à une altitude moindre, il faut que la commune se caractérise par des pentes de plus de 20 % sur au moins 80 % du territoire à classer.

Enfin, dans certaines limites, des communes n'atteignant pas la note de handicap nécessaire peuvent bénéficier du classement, pour autant que leur économie soit étroitement liée à celle des communes limitrophes répondant aux critères.

Quant aux effets du classement, ils restent inchangés...



L'article 3 de la LOI MONTAGNE de 1985

« Les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Elles comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus :

- 1° soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ;
- 2° soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ;
- 3° soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap, résultant de chacun d'eux pris séparément, est moins accentuée ; dans ce cas, le handicap résultant de cette combinaison doit être équivalent à celui qui découle des situations visées aux 1° et 2° ci-dessus

Chaque zone est délimitée par arrêté ministériel [et rattachée par décret à l'un des massifs visés à l'article 5*]. »

* Les mots entre crochets signalent la modification qu'apportera probablement la loi sur le développement des territoires ruraux

Massif ou montagne Deux statuts à ne pas confondre

La couverture territoriale du zonage montagne n'est pas la même que celle des massifs. Les implications juridiques qui y sont associées non plus.

Les conséquences juridiques liées au classement de la commune en zone de montagne, sans être pléthoriques, sont relativement nombreuses, que ce soit dans le domaine de l'agriculture (versement aux agriculteurs de l'indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN -, préservation des terres agricoles), dans celui de l'urbanisme (obligation de construction en continuité, limitation des constructions en bordure de lacs, servitude piste de ski, procédure unités touristiques nouvelles - UTN - pour les opérations touristiques importantes, prescriptions particulières de massif), ou encore en matière de finances locales (majoration du critère voirie dans

la DGF des communes et des départements, taxe sur les remontées mécaniques, redevance ski de fond), ou de sécurité (prévention des risques naturels et organisation spécifique des secours).

Le classement massif n'induit pas d'obligations

A la différence du classement montagne qui confère un véritable statut assorti de l'application de règles spécifiques, la délimitation des massifs n'engendre par elle-même ni droit ni obligation. Ce zonage englobe notamment les espaces de piémont et les centres urbains des entrées de vallées. Il fait l'objet de décrets distincts révisés l'an dernier (décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004) et il n'a en fait vocation qu'à circonscrire les territoires sur lesquels peuvent s'appliquer les décisions économiques prises par le gouvernement au titre de la politique de la montagne.

Entretien avec Gérard Lebourdais « Le classement montagne est un classement durable »

La liste des communes classées montagne est « gérée » par le Bureau du développement des territoires et de la montagne, relevant de la sous-direction de Gérard Lebourdais.



Gérard Lebourdais, sous-directeur du Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux au ministère de l'Agriculture.

PLM : Comment sont appréhendées concrètement les données de pente et d'altitude pour le classement d'une commune de montagne ?

Gérard Lebourdais : Depuis 1990, l'évaluation du handicap altitude/pente découle d'une méthode de calcul mise au point par l'Institut national d'études rurales montagnardes (INERM) maintenant intégré au CEMAGREF (Groupement de Grenoble). Celle-ci permet d'intégrer des données par unité de surface de l'ordre de l'hectare (soit une unité de 100 x 100 mètres) tirées du fichier numérisé de terrain de l'Institut géographique national, au lieu de 100 hectares dans le calcul manuel qui était précédemment pratiqué dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

La grille de classification comporte sept catégories de pentes et quatorze catégories d'altitude. Pour effectuer le calcul sur une commune donnée à la demande d'une préfecture, le CEMAGREF n'a donc qu'à se procurer la carte communale et l'extraction de ce fichier qui y est associée. A ces données, vient s'ajouter un coefficient de SAU (surface agricole utile) qui prend en compte la raréfaction des terres cultivables avec l'altitude.

PLM : Existe-t-il un risque que la Commission de Bruxelles impose une approche plus restrictive du zonage montagne (s'agissant de sa superficie totale) ?

G.L. : C'est peu probable. Tout au moins pour ce qui concerne le moyen terme. En effet, les propositions actuelles de la Commission de règlement en matière de développement rural pour la période 2007-2013 ne remettent en cause à aucun moment l'approche de la montagne telle qu'elle est pratiquée depuis la directive de 1975. Cela tend plutôt à confirmer que le classement montagne est un classement durable... Ce qui est en soi rassurant, même si rien n'est jamais acquis en termes d'évolution de la législation communautaire.

PLM : Pourquoi des classements complémentaires interviennent-ils encore aujourd'hui ?

G.L. : En fait, il s'agit de modifications marginales qui correspondent principalement à deux cas de figure : soit on est en pré-

Procédure Une décision qui dépend de Bruxelles

Le classement d'une commune en zone de montagne intervient au terme d'une procédure spécifique qui se décompose en quatre temps :

1. Demande adressée par la commune à la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.
2. Transmission à Bruxelles par le ministre.
3. Décision du comité STAR.
4. Arrêté interministériel.

La situation physique de la commune est examinée pour établir si elle correspond aux critères. Les calculs sont effectués par un logiciel spécial de calcul de handicap qui combine les données d'altitude et de pente relevées au niveau de la commune tout entière ou le cas échéant sur une partie du territoire communal. Ce diagnostic est payant et la commune doit en prendre 50 % à sa charge.

Le dossier est ensuite transmis au ministre de l'Agriculture qui décide de l'opportunité de transmettre ou non la demande à la Commission européenne

Ce comité spécial de la commission instruit à son tour le dossier pour vérifier que la demande correspond aux termes de la directive 75/268 du 28 avril 1975. La décision est notifiée au ministre.

Le classement ne devient opérationnel qu'après l'adoption d'un arrêté interministériel appliquant la décision communautaire.